C/2026/4086

24.7.2026.

MIŠLJENJE KOMISIJE

od 2. lipnja 2026.

o nužnosti i proporcionalnosti ponovnog uvođenja nadzora državne granice od strane Švedske na njezinim unutarnjim granicama u skladu s člankom 27.a stavkom 3. Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskim granicama)

(Vjerodostojan je samo tekst na švedskom jeziku)

(C/2026/4086)

(1) U članku 3. stavku 2. Ugovora o Europskoj uniji propisano je da „Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala”.

(2) U skladu s člankom 25. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (kodifikacija) ([1]), ako se pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u nekoj državi članici, ta država članica može iznimno i privremeno ponovno uvesti nadzor državne granice na svim svojim unutarnjim granicama ili njihovim određenim dijelovima. Privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice trebalo bi biti samo krajnja mjera, a njegovo područje primjene i trajanje ne bi smjelo prelaziti ono što je nužno za odgovor na utvrđenu ozbiljnu prijetnju.

(3) U članku 25.a stavku 4. Zakonika o schengenskim granicama navodi se da, ako neka država članica planira ponovno uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama ako je u njoj predvidljiva ozbiljna prijetnja, mora o tome obavijestiti Europski parlament, Vijeće, Komisiju i druge države članice najkasnije četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice ili što prije ako okolnosti koje uzrokuju potrebu za ponovnim uvođenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama državi članici postanu poznate manje od četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja.

(4) Člankom 27.a stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama od Komisije se zahtijeva da nakon primitka obavijesti o produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.a stavka 4. koje dovodi do nastavka nadzora državne granice na unutarnjim granicama u ukupnom trajanju od više od 12 mjeseci izda mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti tog nadzora državne granice.

(5) Okvir za ponovno uvođenje i produljenje nadzora unutarnjih granica znatno je revidiran Uredbom (EU) 2024/1717 Europskog parlamenta i Vijeća, koja je stupila na snagu 10. srpnja 2024 ([2]). Stoga se od tog datuma računa početak svih razdoblja iz glave III. poglavlja II. Zakonika o schengenskim granicama.

(6) Dopisom od 7. listopada 2024. švedska tijela obavijestila su o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na temelju članka 25.a Zakonika o schengenskim granicama na svim unutarnjim granicama (kopnene, morske i zračne) na razdoblje od šest mjeseci, od 12. studenog 2024. do 11. svibnja 2025.

([1]) SL L 77, 23.3.2016., str. 1.
([2]) Uredba (EU) 2024/1717 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (SL L, 2024/1717, 20.6.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(7) Dopisom od 8. travnja 2025. švedska tijela obavijestila su o produljenju ponovnog uvođenja za dodatnih šest mjeseci, od 12. svibnja 2025. do 11. studenog 2025. Dopisom od 7. listopada 2025. švedska tijela obavijestila su o drugom produljenju ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica za dodatnih šest mjeseci, od 12. studenog 2025. do 11. svibnja 2026. Dopisom od 30. travnja 2026. švedska tijela obavijestila su o trećem produljenju ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica za dodatnih šest mjeseci, od 12. svibnja 2026. do 11. studenog 2026.

(8) Švedska je uključena u strukturirani dijalog Komisije o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica. Nakon primitka obavijesti od Švedske o produljenju taj se strukturirani dijalog nastavio u okviru postupka savjetovanja predviđenog člankom 27.a stavkom 4. Zakonika o schengenskim granicama.

(9) Trenutačno stanje na unutarnjim granicama opisano je u izvješću o stanju Schengena od 23. travnja 2025 ([3]). i o njemu se redovito raspravlja u Schengenskom vijeću.

(10) Budući da je nadzor unutarnjih granica ponovno uveden i produljen, iz istih razloga tijekom neprekidnog razdoblja koje ukupno traje dulje od 12 mjeseci, Komisija treba izdati mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti tog nadzora državne granice.

(11) Na temelju procjene obavijesti, kao i informacija dostavljenih u okviru postupka savjetovanja i putem drugih, javno dostupnih službenih dokumenata Komisija donosi ovo mišljenje.

OCJENA OBAVIJESTI

I. FORMALNI ZAHTJEVI

(12) U okviru obavijesti Zakonikom o schengenskim granicama državama članicama nameće se više formalnih obveza.

(13) Komisija navodi da su obavijesti o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica i njegova produljenja dostavljene u skladu s rokovima utvrđenima u članku 25.a stavku 4. Zakonika o schengenskim granicama, odnosno najkasnije četiri tjedna prije stupanja na snagu ponovnog uvođenja ili produljenja nadzora unutarnjih granica.

(14) Te obavijesti sastavljene su u skladu s predloškom utvrđenim u tu svrhu Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2025/315 ([4]).

(15) Odnose se konkretno na ponovno uvođenje nadzora na unutarnjoj kopnenoj granici s Danskom na izlazu za željeznički promet i promet motornih vozila s mosta Öresund. Međutim, u obavijestima se navodi da se provjere provode i u lukama i zračnim lukama u gradovima Stockholmu, Göteborgu, Malmöu i Västerås u, kao i na bilo kojoj drugoj unutarnjoj granici, kad god se to pokaže potrebnim na temelju analize rizika, obavještajnih podataka ili drugih relevantnih informacija. Međutim, s obzirom na to da se člankom 25. Zakonika o schengenskim granicama državi članici omogućuje da odmah ponovno uvede nadzor unutarnjih granica za nepredvidljive događaje, Komisija ne smatra da se obaviješću na temelju članka 27. stavka 1. omogućuje takvo uvjetno ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica.

([3]) COM(2025) 185 final.

([4]) Provedbena odluka Komisije (EU) 2025/315 od 14. veljače 2025. o utvrđivanju predloška za obavijest o privremenom ponovnom uvođenju ili produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama (SL L, 2025/315, 17.2.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(16) U skladu s člankom 27. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama, ako se nadzor državne granice provodi već šest mjeseci, svaka daljnja obavijest države članice o produljenju tog nadzora mora sadržavati procjenu rizika u kojoj se navodi razmjer i predviđeni razvoj ozbiljne prijetnje. Iako bi nacionalnim tijelima moglo biti teško precizno procijeniti razmjer i predviđeno trajanje ozbiljne prijetnje zbog njezine složene prirode, Komisija napominje da informacije koje su švedska tijela dostavila u obavijestima ne predstavljaju detaljnu procjenu rizika u skladu s člankom 27. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama u kojoj se uzima u obzir predviđeni razvoj ozbiljne prijetnje u razdoblju koje je prethodilo ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica i koja sadržava analize rizika koju su pripremile predmetna država članica i relevantne agencije Unije.

(17) Komisija prima na znanje činjenicu da su detaljne i operativne informacije izostavljene iz obavijesti zbog njihove povezanosti s pitanjima od nacionalnog interesa i unutarnje sigurnosti, kao i zbog kaznenih istraga koje su u tijeku. Naime, člankom 27. stavkom 5. Zakonika o schengenskim granicama državama članicama dopušta se da se zbog očuvanja javne sigurnosti isključe informacije o ozbiljnoj prijetnji javnom poretku ili nacionalnoj sigurnosti, uzimajući u obzir povjerljivost istraga koje su u tijeku.

(18) Komisija napominje da Švedska nije podnijela izvješće u skladu s člankom 33. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama, kojim se od države članice zahtijeva da podnese izvješće o ponovnom uvođenju i produljenju nadzora unutarnjih granica po isteku 12 mjeseci, što bi bilo 12. studenog 2025.

II. NUŽNOST I PROPORCIONALNOST

Stajalište švedskih tijela

(19) Švedska tijela kao razlog za ponovno uvođenje nadzora navode ozbiljnu prijetnju javnom poretku i unutarnjoj sigurnosti povezanu s terorističkim incidentima i prijetnjama koje predstavlja teški organizirani kriminal.

(20) Švedska tijela navode:

— kontinuirane aktivnosti i sukobe među kriminalnim mrežama s međunarodnim vezama koje djeluju preko granica,

— naznake da strani akteri upotrebljavaju i regrutiraju članove kriminalnih mreža za vlastiti interes,

— Švedsku kao potencijalnu metu nasilnih islamističkih skupina i pojedinaca.

(21) Osim toga, dogodio se niz ozbiljnih incidenata u kojima je korišteno vojno naoružanje i eksplozivi za napade na strane državne institucije i širu javnost.

(22) Ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica stoga je jedini prikladan mehanizam za provjeru velikih protoka putnika, primjerice na kopnenom graničnom prijelazu na mostu Øresund između Danske i Švedske. To švedskoj policiji omogućuje da provodi nasumične kontrole i prikuplja obavještajne podatke te pritom zajamči svoju aktivnu prisutnost.

(23) Ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica postignuti su vrijedni rezultati koje inače ne bi bilo moguće postići.

(24) Nadzor unutarnjih granica provodi se na temelju obavještajnih podataka i analize rizika u obliku nesustavnih nasumičnih kontrola. Švedska policija odgovorna je za stratešku analizu i operativno donošenje odluka o opsegu, učestalosti i lokaciji kontrola.

Primjedbe Komisije

(25) Švedska tijela dostavila su informacije o različitim aspektima utvrđenih ozbiljnih prijetnji unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku, kao i argumente kojima se potkrepljuje nužnost i proporcionalnost ponovnog uvođenja nadzora granica.

(26) Komisija primjećuje da je sigurnosna situacija u Švedskoj složena.

(27) Ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica može općenito doprinijeti uklanjanju ozbiljne prijetnje unutarnjoj sigurnosti, osobito u smislu prekograničnih aktivnosti kriminalnih organizacija.

(28) Komisija priznaje pravo na izostavljanje informacija zbog očuvanja javne sigurnosti. Međutim, Komisija smatra da nisu dostavljene dostatne informacije, kao što su opći statistički podaci o prekograničnom kriminalu, opća procjena terorističkih prijetnji i dodatne informacije o tome kako se nadzorom unutarnjih granica uklonila ozbiljna prijetnja utvrđena tijekom prvih 12 mjeseci njegova ponovnog uvođenja.

(29) U obavijestima se ne navode posebni razlozi za odabir geografskog područja i razdoblja primjene ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica. U njima nije objašnjeno zašto je najprikladnije razdoblje od šest mjeseci, a ne neko kraće razdoblje, ni kako ozbiljna prijetnja zbog koje je nadzor unutarnjih granica ponovno uveden utječe najviše na švedsku kopnenu granicu s Danskom, što bi opravdalo da se u praksi nadzor ponovno uvodi samo na toj konkretnoj granici.

(30) U obavijestima nije obrazloženo zašto alternativne mjere, kao što su policijske kontrole u pograničnim područjima i prekogranična policijska suradnja, nisu dovoljne za uklanjanje utvrđenih ozbiljnih prijetnji.

(31) Danska je na temelju uspješne policijske suradnje sa Švedskom već ukinula nadzor unutarnjih granica na švedsko-danskoj unutarnjoj granici.

III. ALTERNATIVNE MJERE

Stajalište švedskih tijela

(32) Švedska tijela tvrde da alternativne mjere, kao što su policijske kontrole u pograničnim područjima i prekogranična suradnja sa susjednim državama članicama, dopunjuju ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica u okviru „sveobuhvatnog pristupa”.

(33) Novo švedsko zakonodavstvo kojim se omogućuju policijske kontrole u pograničnim područjima stupilo je na snagu 1. kolovoza 2023. Švedska policija radi na provedbi tog zakonodavstva, razvijajući metode i strategije.

(34) Švedska tijela intenzivno surađuju s policijom svih susjednih zemalja u pograničnim područjima u okviru ažuriranih sporazuma o suradnji i zajedničkih policijskih postaja. Sve nordijske zemlje sudjeluju u nordijskoj policijskoj suradnji, u okviru koje podskupina za nordijsku sliku stanja služi za redovitu razmjenu obavještajnih podataka i operativnih informacija. Suradnja je posebno bliska u pograničnim regijama.

(35) Sporazum o policijskoj suradnji u pograničnom području između Finske i Švedske stupio je na snagu 1. veljače 2025.

(36) Nova zajednička policijska postaja na norveško-švedskoj granici u Magnormoenu otvorena je u rujnu 2025.

(37) Međutim, švedska tijela navode da, nakon pažljivog razmatranja i dijaloga s policijom, smatraju da policijske kontrole u pograničnim područjima nisu dovoljne kao alternativa ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica zbog praktičnih i pravnih ograničenja.

Primjedbe Komisije

(38) Komisija prima na znanje da Švedska provodi alternativne prateće mjere ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica i

(39) postojanje sporazuma o suradnji i zajedničkih policijskih postaja sa susjednim zemljama.

(40) Međutim, švedska tijela nisu dostavila dovoljno informacija o tome zašto policijske kontrole u pograničnim područjima ne mogu poslužiti kao alternativa ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica, posebno s obzirom na novo zakonodavstvo koje je na snazi od 1. kolovoza 2023., a koje omogućuje policijske kontrole u pograničnim područjima.

(41) Komisija podsjeća da će, ako Švedska zamijeni nadzor unutarnjih granica policijskim kontrolama, na temelju članka 25. Zakonika o schengenskim granicama švedskim tijelima uvijek biti dopušteno da odmah ponovno uvedu nadzor unutarnjih granica ako je to potrebno za uklanjanje ozbiljne prijetnje javnom poretku i nacionalnoj sigurnosti koja se može neočekivano pojaviti zbog nepredvidljivih događaja.

IV. MJERE UBLAŽAVANJA

Stajalište švedskih tijela

(42) Švedska tijela tvrde da veliku pozornost posvećuju smanjenju utjecaja ponovno uvedenog nadzora na najmanju moguću mjeru i tome da ublažavanje učinaka ponovno uvedenog nadzora državne granice na unutarnjim granicama ostane prioritet.

(43) Nadzor unutarnjih granica provodi se u obliku nesustavnih nasumičnih kontrola koje se provode na temelju obavještajnih podataka i analize rizika. Nasumične kontrole provode se što je brže moguće i bez ometanja.

(44) Švedska tijela tvrde da je učinak ponovno uvedenog nadzora na prekograničnu kretanje osoba i dalje minimalan. Utjecaj nadzora ograničen je prilagodbama voznih redova vlakova i provjerom putnika na prvom planiranom zaustavljanju na švedskom državnom području. Budući da su kašnjenja u željezničkom prometu i dalje ograničena, švedsko-danski sporazum kojim se omogućuju provjere vlakova koji se kreću preko mosta Öresund nije stupio na snagu.

(45) Švedska tijela navode da je dijalog s dionicima u prometnom sektoru i policijom pojačan kako bi se pronašla praktična rješenja za osobe koje putuju na posao i druge pripadnike javnosti u regijama u kojima se provodi nadzor.

Primjedbe Komisije

(46) Obavijesti koje su dostavila švedska tijela pokazuju njihovu obvezu osigurati da utjecaj nadzora unutarnjih granica ostane ograničen, kako je propisano člankom 26. stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama.

(47) Komisija uvažava da se nadzor državne granice provodi ciljano i na temelju rizika kako bi se ograničio utjecaj na prekogranična putovanja.

(48) Komisija prima na znanje pojačani dijalog s dionicima u prometnom sektoru i policijom. Međutim, ne spominje se ni oblik u kojem se odvija taj dijalog ni koji su konkretni problemi s kojima se susreću osobe koje putuju na posao i drugi pripadnici javnosti te koje su mjere poduzete za rješavanje tih problema.

(49) Švedska je obavijestila o svojim prekograničnim regijama u skladu s člankom 42.b Zakonika o schengenskim granicama.

(50) Naposljetku, nedostaju konkretne informacije o učinku ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica, čak i ako je neznatan, na prekograničnu regiju na koju najviše utječe ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica, odnosno općinu Malmö.

V. PREPORUKE

(51) Komisija naglašava da bi potpuno iskorištavanje raspoloživih alternativnih mjera utvrđenih u Preporuci Komisije (EU) 2024/268 ([5]) i mogućnosti iz revidiranog Zakonika o schengenskim granicama, kojima se jačaju i dopunjuju postojeće mjere, moglo biti učinkovitije i djelotvornije sredstvo za osiguravanje visoke razine sigurnosti, bez potrebe za ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica.

(52) Sigurnosna pitanja glavni su razlog koji je Švedska navela kao opravdanje za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica. Pravom EU-a već je predviđen širok raspon alata za rješavanje tih pitanja. Države članice trebale bi u potpunosti iskoristiti postojeće mehanizme za poboljšanje sigurnosti i suradnje. Među njima su Uredba Prüm II, novi Schengenski informacijski sustav i novo zakonodavstvo o unaprijed dostavljenim informacijama o putnicima i evidenciji podataka o putnicima ([6]). Puštanje u rad EES-a i ETIAS-a dodatno će zaštititi vanjske granice ([7]).

(53) Komisija napominje da se u skladu s člankom 23. Zakonika o schengenskim granicama i dalje mogu provoditi nasumične granične kontrole na temelju rizika, a da to ne podrazumijeva službeno ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica niti kompromitira sigurnost. To je moguće pod uvjetom da te kontrole nemaju istovjetan učinak kao granične kontrole, za što njihova učestalost, intenzitet i trajanje moraju biti ograničeni ([8]).

(54) Komisija preporučuje da Švedska u potpunosti iskoristi švedsko zakonodavstvo koje je stupilo na snagu 1. kolovoza 2023., a kojim se omogućuju policijske kontrole u pograničnim područjima.

([5]) Preporuka Komisije (EU) 2024/268 od 23. studenog 2023. o suradnji među državama članicama s obzirom na ozbiljne prijetnje unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku u području bez nadzora unutarnjih granica (SL L 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([6]) Uredba (EU) 2024/982 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2024. o automatskom pretraživanju i razmjeni podataka za policijsku suradnju i izmjeni odluka Vijeća 2008/615/PUP i 2008/616/PUP te uredaba (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 i (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća (Uredba Prüm II) (SL L, 2024/982, 5.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Uredba (EU) 2018/1862 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenog 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, izmjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2007/533/PUP i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1986/2006 Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke Komisije 2010/261/EU (SL L 312, 7.12.2018., str. 56., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Uredba (EU) 2025/13 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. prosinca 2024. o prikupljanju i prijenosu unaprijed dostavljenih informacija o putnicima u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela te o izmjeni Uredbe (EU) 2019/818 (SL L, 2025/13, 8.1.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (SL L 119, 4.5.2016., str. 132., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([7]) Uredba (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća od 30 studenog 2017. o uspostavi sustava ulaska/izlaska (EES) za registraciju podataka o ulasku i izlasku te podataka o odbijanju ulaska za državljane trećih zemalja koji prelaze vanjske granice država članica i određivanju uvjeta za pristup EES-u za potrebe izvršavanja zakonodavstva te o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma i uredbi (EZ) br. 767/2008 i (EU) br. 1077/2011 (SL L 327, 9.12.2017., str. 20., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Uredba (EU) 2018/1240 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. rujna 2018. o uspostavi europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i izmjeni uredaba (EU) br. 1077/2011, (EU) br. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 i (EU) 2017/2226 (SL L 236, 19.9.2018., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([8]) Presuda Suda od 21. lipnja 2017., kazneni postupak protiv A, predmet C-9/16 (SL C 277, 21.8.2017., str. 10.).

(55) S obzirom na opseg i prirodu alternativnih mjera koje su uvela švedska tijela, Švedska bi trebala raditi na postupnom ukidanju nadzora na švedskim unutarnjim granicama. Kako bi se postigao taj cilj, Komisija će ostati u bliskom kontaktu sa svim predmetnim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu 2. lipnja 2026.

Za Komisiju
Magnus BRUNNER
Član Komisije